

§4 УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРАВО

Семенов А.С.

ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

Аннотация: Предметом исследования являются:- взаимосогласованная деятельность прокуратуры и органов государственной власти, муниципальных органов в сфере обеспечения законности (характеризуется принципами и условиями взаимоотношений субъектов, а также целями, задачами, предметом и объектом);- понятие «взаимодействие» с точки зрения различных отраслей науки исходя из специфики деятельности участников (прокуроров, должностных и иных лиц упоминаемых органов);- основные направления взаимодействия, а также его механизм, который условно можно разделить на несколько уровней. В процессе исследования, в большинстве своем, использовался социологический метод, поскольку взаимодействие прокуроров с работниками органов государственной власти, муниципальных органов осуществляется в обществе и основано на их взаимоотношениях. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами – это взаимосвязанная, согласованная по месту и времени их совместная деятельность на основе общности целей и задач, направленных на обеспечение законности, осуществляемая в рамках закона и в пределах компетенции этих органов способами и методами, присущими каждому из них.

Ключевые слова: взаимодействие, прокуратура, органы государственной власти, муниципальные органы, законность, цели, задачи, механизм, направления, основы.

Понятие «взаимодействие» достаточно широко и часто употребляется в научных трудах, специальной и популярной литературе, применяется в повседневной практике.

Обращение к этой категории при исследовании существа отношений прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами обусловлено тем, что они в большинстве своем выстраиваются посредством взаимодействия. Поэтому логично предположить, что изучение организационно-правовых связей названных органов позволит выявить наиболее значимые проблемы взаимоотношений прокуроров и работников органов публичной власти, более детально распознать их сущность и предложить пути совершенствования.

Как и многие другие понятия, отличающиеся универсальностью, взаимодействие относится к числу основных философских категорий.

Философское понимание взаимодействия, определяя мировоззренческие основы и указы-

вая общие методы познания совершенствующегося объективного мира, позволяет наиболее всесторонне и системно исследовать любые объекты и явления в природе и обществе, выделить существенные связи и отношения, а также их законы. Что касается прокуроров и работников органов публичной власти, то с философской точки зрения они, являясь представителями системных образований, взаимодействуют с внешней средой, а специфика такого взаимодействия в значительной мере обусловлена их основными функциями.

В социологии взаимодействие представлено в качестве любого поведения индивида, группы индивидов, общества в целом, как в данный момент, так и в перспективе. При этом взаимодействие выражает характер и содержание отношений между людьми и социальными группами как постоянными носителями качественно различных видов деятельности, т.е. отношений, разли-

чающихся по социальным статусам (позициям) и ролям (функциям)¹.

Социальное взаимодействие имеет объективную и субъективную стороны. В объективную сторону принято включать связи, независимые от воли и сознания субъектов, но опосредствующие и контролирующие содержание их взаимодействия. Для прокуроров, работников органов публичной власти они носят правовой и организационный характер, а также заранее определяют параметры их предстоящего сотрудничества. Субъективная сторона взаимодействия – это сознательное отношение индивидов друг к другу, основанное на взаимных ожиданиях соответствующего поведения. Здесь речь идет о межличностных отношениях, которые представляют собой связи, складывающиеся в конкретных условиях места и времени².

В свою очередь межличностные отношения в большинстве своем изучаются и исследуются социальной психологией. С точки зрения социальной психологии *взаимодействие* – это процесс непосредственного или опосредованного воздействия людей друг на друга, порождающий их взаимную обусловленность и связь³.

Кроме того, именно психология обращает внимание при исследовании взаимодействия не только на существо влияния людей друг на друга, но и на непосредственную организацию их совместных действий, позволяющую группе индивидов реализовать общую для них деятельность.

Психологическое содержание обмена действиями между прокурорами и работниками органов публичной власти может быть охарактеризовано следующими моментами: 1) учет планов (в данном случае интересов) других участников и сопоставление их с собственными планами (интересами); 2) анализ вклада каждого участника взаимодействия в общую деятельность (например, характерно после принятия представительным органом нормативного правового акта, в обсуждении которого стороны принимали участие); 3) осмысление

меры включенности во взаимодействие каждого из участников.

Основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами характеризуются принципами и условиями взаимоотношений субъектов, а также целями, задачами и предметом взаимосогласованной деятельности.

Субъектами взаимодействия являются прокурор (уполномоченное лицо органа прокуратуры), а также должностные и иные лица, с которыми осуществляется взаимодействие.

Что касается предмета и объекта взаимодействия, то зачастую не проводится четкого различия между ними. Между тем разграничить эти понятия представляется возможным, если в качестве объекта рассматривать определенную материальную среду, на которую оказывается воздействие субъектов. Таким образом, *объектами* взаимодействия являются органы государственной власти и муниципальные органы, а в отдельных случаях должностные и иные лица.

Предметом взаимодействия может быть то, на что направлено или по поводу чего складываются отношения взаимодействующих сторон. В нашем случае это осуществление и реализация прокуратурой, а также органами государственной власти и муниципальными органами конкретных мер, направленных на обеспечение законности в определенной сфере общественных отношений.

Под *условиями* взаимодействия понимаются правила, обстоятельства, позволяющие наиболее эффективно решать стоящие перед субъектами взаимодействия задачи.

Во-первых, *во взаимодействии должны участвовать, как минимум два субъекта*. При этом каждый из участников должен осознавать, что он выполняет возложенные функции совместно с другим субъектом.

Из этого положения вытекает второе условие – *общность целей и задач* для всех участников взаимодействия, в нашем случае прокуратуры, органов государственной власти и муниципальных органов.

Каждый из этих субъектов, безусловно, имеет свои собственные цели, к которым он стремится, применяя имеющиеся полномочия, которые реализуются в определенных видах деятельности. Помимо этого, взаимодействие с другими участниками нередко используется для того, чтобы их потенциал содействовал достижения именно своих целей. Учитывая, однако, что субъекты являют-

¹ Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М., 2008. С. 61; Кравченко А.И. Краткий социологический словарь. М., 2009. С. 51-54.

² Социология. Основы общей теории: Учебник / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М., 2009. С. 149.

³ Крысько В.Г. Психология и педагогика: Курс лекций. М., 2006. С. 213, 214; Шапарь В.Б. Словарь практического психолога. М., 2004. С. 53; Социальная психология. Словарь / ред. М.Ю. Кондратьев. М., 2005. С. 106, 107.

ся частью большой организованной системы, они своей деятельностью, в том числе и, взаимодействуя друг с другом, одновременно достигают общую для них цель.

Например, организуя между прокуратурой и налоговыми органами взаимодействие по вопросам, связанным с выявлением и пресечением правонарушений в сфере экономики, можно утверждать, что каждый из них, используя свои собственные возможности, одновременно надеется на возможности другой стороны для получения своего планируемого результата. Однако с точки зрения общего объекта приложения сил взаимодействующих сторон, каким является налогообложение, со всей очевидностью проявляется их общая единая цель – усиление контроля за исполнением законодательства о налогах и сборах.

Следовательно, можно сделать вывод, что при взаимодействии складываются не отдельные результаты функционирования его субъектов, а применяемые ими формы и методы деятельности, которые в своей совокупности дают некий общий результат.

В зависимости от сферы взаимоотношений цели могут быть главными, функциональными или вспомогательными. Они определяются статусом органов публичной власти, местом и ролью в государстве. На достижение этих целей направлена вся деятельность властных структур.

Главные цели взаимодействия заключаются в обеспечении верховенства, единства и укрепления законности. Одновременно оно направлено на формирование и реализацию функциональных целей – объединение усилий органов публичной власти для более оперативного и полного выявления нарушений законов, обстоятельств этих нарушений и лиц, виновных в их совершении, решения вопросов о привлечении этих лиц к ответственности, а также предупреждения правонарушений.

При взаимодействии могут выдвигаться и достигаться также *вспомогательные* цели, такие, как своевременное и быстрое получение информации, создание необходимых организационных условий для последующего более продуктивного решения задач.

Задачами взаимодействия в сфере обеспечения законности выступают различные промежуточные цели, к которым относятся: 1) принятие мер по предупреждению, пресечению и устранению нарушений законов; 2) выявление потребностей правового регулирования в различных сферах общественных отношений; 3) выработка единого

подхода к пониманию и применению законов; 4) правовое просвещение; 5) повышение профессиональной квалификации.

Разобщенность в целях и задачах ведет к потере смысла взаимодействия, так как в этом случае каждый из участников выполняет иные, по отношению к другому, задачи или достигает иных (собственных) целей, делает это самостоятельно и, следовательно, ни о каком взаимодействии в данном случае речь не идет.

Третьим условием осуществления взаимодействия является *согласованность действий субъектов по месту и времени*. К примеру, эффективность взаимосогласованной деятельности сводится практически к нулю, если информация от одного органа к другому поступает с запозданием. Это связано с тем, что предоставляемые данные могут потерять свою актуальность и в последующем повлиять на состояние законности будет гораздо сложнее.

Помимо вышеназванных условий нельзя не учитывать важное *требование – отсутствие дублирования субъектами деятельности друг друга*. Взаимодействие должно осуществляться в условиях четкого *разграничения компетенции*, т.е. последовательного разделения функций. Необходимость такого разграничения обусловлена обеспечением объективности и обоснованности проводимых мероприятий⁴.

Таким образом, *взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами* – это взаимосвязанная, согласованная по месту и времени их совместная деятельность на основе общности целей и задач, направленных на обеспечение законности, осуществляемая в рамках закона и в пределах компетенции этих органов способами и методами, присутствующими каждому из них. Стоит отметить, что данное определение было сформулировано по аналогии с тем, которое предложила Д.В. Таранцова в своем диссертационном исследовании⁵.

Для успешного сотрудничества большое значение имеют общие принципы взаимодействия – те положения, на которых строятся отношения между субъектами любого взаимодействия, а так-

⁴ Герасимов И.Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений. Свердловск, 1975. С. 132-135.

⁵ Таранцова Д.В. Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 73, 74.

же соответствие практики взаимоотношений между субъектами этим принципам.

В качестве *принципов* взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами можно выделить следующие: 1) законность (строгое соответствие требованиям закона, подзаконных нормативных актов, профессиональной этике); 2) общность интересов и превалирование общих интересов над частными; 3) невмешательство в чужую компетенцию; 4) отсутствие подчиненности, независимость, равенство сторон (самостоятельность субъектов в пределах их полномочий проявляется при выборе способов, средств и методов работы); 5) добровольность заключения соглашений о сотрудничестве (в целях придания взаимодействию правового содержания, а также регламентации прав и обязанностей его субъектов); 6) взаимная ответственность; 7) непрерывность взаимодействия.

На основании перечисленных принципов формируется и сам *механизм взаимодействия*, который условно можно разделить на несколько уровней.

Процесс начинается с того, что одна из сторон выступает инициатором совместной деятельности для решения определенных проблем, которые затрагивают интересы другой стороны, или согласовываются с общими целями и задачами субъектов.

На *первом уровне* проводится комплексный анализ, в результате которого определяются особенности ситуации и влияние субъектов взаимодействия на развитие событий; выясняется, как каждый из участников видит состояние проблемы и каким образом предполагает ее решить. Происходит взаимное информирование партнеров по всему спектру вопросов, вызывающих у них интерес и относящихся к решению тех или иных задач. Также с учетом анализа определяются приоритетные формы совместной деятельности.

На *втором уровне* происходит разработка системы будущих мероприятий. Прежде всего, это выработка мер, направленных по устранению негативных факторов, которые сказываются на эффективности взаимодействия. При этом каждый из участников может предлагать свои собственные варианты решения проблемы, высказывать замечания по поводу предложенных мер. Далее после совместных консультаций формируются конкретные пункты совместных программ и решений, назначаются сроки исполнения.

На *третьем уровне* разработанные концепции трансформируются как в собственные, так и в со-

вместные решения сторон, которые впоследствии реализуются.

Последний уровень (он является наиболее важным) – это этап обратной связи, на котором оценивается эффективность принятых и реализованных решений участников взаимодействия, вырабатываются коррективы, которые необходимо внести в будущем для устранения недостатков, отрицательно сказывающихся на качестве совместной деятельности.

В связи с тем, что взаимодействие с органами государственной власти и муниципальными органами осуществляется в пределах внешнефункциональной деятельности прокуратуры, представляется возможным выделить его основные *направления*.

1. *Взаимодействие в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.* Осуществляется в процессе проведения координационных совещаний, а также совместной разработки комплексных программ по борьбе с преступностью и коррупцией.

2. *Взаимодействие в рамках правотворческой деятельности.* Реализуется путем участия прокуроров в рабочих группах, комитетах и комиссиях по подготовке проектов нормативных правовых актов, их обсуждению на заседаниях органов публичной власти; составления правовых заключений по таким документам. Помимо этого, в процессе *мониторинга состояния законности* осуществляется совместный анализ и оценка: планов, результатов законопроектной деятельности (правотворческий процесс); качества нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему компетенцией, а также эффективности их практического действия, реализации (правоприменительный процесс).

3. *Взаимодействие при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.* Реализуется посредством направления в органы прокуратуры для рассмотрения заключений о наличии коррупциогенных факторов; проведения сверок их количества, а также принятых в соответствии с этим мер.

4. *Взаимодействие в области правового просвещения граждан.* Осуществляется путем участия прокуроров в соответствующих мероприятиях, проводимых органами публичной власти (беседы, тематические вечера, вечера вопросов и ответов, а также недели, декады и месячники правовых знаний); выступлений в средствах массовой информации с лекциями и докладами.

5. *Взаимодействие при рассмотрении обращений граждан.* Реализуется посредством направле-

ния в органы государственной власти и муниципальные органы обращений, разрешение которых входит в их компетенцию. В свою очередь заявления и жалобы, поступившие в приемные органов публичной власти и их должностным лицам, могут быть переадресованы в органы прокуратуры.

Таким образом, взаимодействие с органами государственной власти и муниципальными органа-

ми должно быть нацелено, с одной стороны на обеспечение наиболее благоприятных условий для реализации функций, направлений и участков деятельности прокуратуры; с другой – на доведение до сведения друг друга информации о состоянии законности в том или ином районе (городе), субъекте и стране в целом, а также о шагах, которые необходимо предпринять для ее улучшения.

Библиография:

1. Герасимов И.Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений. – Свердловск: Среднеуральское книжное изд-во, 1975 – 183 с.
2. Кравченко А.И. Краткий социологический словарь. – М.: Проспект, 2009. – 352 с.
3. Крысько В.Г. Психология и педагогика: Курс лекций. – 4-е изд., испр. – М.: Омега-Л, 2006. – 368 с.
4. Социологический словарь / Акад. учеб. – науч. центр РАН-МГУ им. М.В. Ломоносова; отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. – М.: Норма, 2008. – 606 с.
5. Социология. Основы общей теории: Учебник / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 912 с.
6. Социальная психология. Словарь / ред. М.Ю. Кондратьев. – М.: Пер Сэ, 2005. – 176 с.
7. Шапарь В.Б. Словарь практического психолога. – М.: АСТ, Торсинг, 2004. – 734 с.
8. Таранцова Д.В. Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 228 с.

References (transliterated):

1. Gerasimov I.F. Nekotorye problemy raskrytiya prestuplenii. – Sverdlovsk: Sredneural'skoe knizhnoe izd-vo, 1975 – 183 s.
2. Kravchenko A.I. Kratkii sotsiologicheskii slovar'. – M.: Prospekt, 2009. – 352 s.
3. Krys'ko V.G. Psikhologiya i pedagogika: Kurs lektsii. – 4-e izd., ispr. – M.: Omega-L, 2006. – 368 s.
4. Sotsiologicheskii slovar' / Akad. ucheb. – nauch. tsentr RAN-MGU im. M.V. Lomonosova; отв. red. G.V. Osipov, L.N. Moskvichev. – M.: Norma, 2008. – 606 s.
5. Sotsiologiya. Osnovy obshchei teorii: Uchebnik / отв. red. G.V. Osipov, L.N. Moskvichev. – 2-e izd., ispr. i dop. – M.: Norma, 2009. – 912 s.
6. Sotsial'naya psikhologiya. Slovar' / red. M.Yu. Kondrat'ev. – M.: Per Se, 2005. – 176 s.
7. Shapar' V.B. Slovar' prakticheskogo psikhologa. – M.: AST, Torsing, 2004. – 734 s.
8. Tarantsova D.V. Vzaimodeistvie rossiiskoi prokuratury i Upolnomo-chennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii v sfere zashchity prav cheloveka i grazhdanina: dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2013. – 228 s.